VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 38)**
- **Komisji Ustawodawczej (nr 26)**

z dnia 12 lipca 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 38)

Komisji Ustawodawczej (nr 26)

12 lipca 2012 r.

Komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza, obradujące pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– zapoznanie sie z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku (druk nr 365).

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Rzepliński** prezes Trybunału Konstytucyjnego, **Grzegorz Wałejko** podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Stanisław Dąbrowski** pierwszy prezes Sądu Najwyższego i **Robert Hernad** zastępca Prokuratora Generalnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Daniel Kędzierski, Ewa Kwiatkowska, Barbara Orlińska, Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. W porządku posiedzenia jest zapoznanie się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku. Informację o działalności Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku otrzymali państwo na druku nr 365. Witam serdecznie prezesa Trybunału Konstytucyjnego pana profesora Andrzeja Rzeplińskiego na naszym posiedzeniu. Witam wszystkich zaproszonych gości, pana Grzegorza Wałejkę, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pana Roberta Hernanda, zastępcę prokuratora generalnego i towarzyszące im osoby.

Jeśli nie ma uwag do porządku obrad, to bardzo proszę pana prezesa o przedstawienie głównych tez związanych z tym obszernym materiałem, z informacją o działalności Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku. Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. Panowie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, z racji funkcji ustrojowej Trybunał Konstytucyjny stoi na straży konstytucyjności porządku prawnego w Polsce i z tej racji pełni rolę przede wszystkim tak zwanego negatywnego ustawodawcy, choć czasem pełni rolę pozytywnego ustawodawcy, to znaczy pełnił wówczas, kiedy współkształtował katalog praw i wolności podstawowych w latach 1989–1997, w tym czasie i później, kiedy współkształtował prawo parlamentarne czy także obecnie, kiedy współkształtuje zasady prawa wyborczego w Polsce, tak abyśmy wszyscy mieli poczucie, że zawsze są one prowadzone na podstawie możliwie najlepszego prawa gwarantującego nam wolne i demokratyczne, w pełni uczciwe wybory. Trybunał Konstytucyjny współkształtuje też prawo, kiedy rozstrzyga spory kompetencyjne. Trybunał nie jest więc cenzorem prawodawcy, ale jest strażnikiem, strażnikiem przyjaznym, ale i uważnym. Nie jest strażnikiem domu, można powiedzieć, że jest swoistym strażnikiem wiecznego ognia, jakim są pewne podstawowe zasady i reguły ustrojowe naszego państwa. A więc państwo prawne, a przez to państwo demokratyczne, państwo sprawiedliwe, państwo przyjazne ludziom i ich prawom i wolnościom, państwo zakorzenione w Europie i państwo ważne dla Europy i jej instytucji, dla Europejczyków, także

poprzez mądre i wypracowane z wyobraźnią skutków rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Skupiając się z racji miejsca na tych obszarach prawnych, które rodzą wątpliwości, mniej więcej w połowie przypadków, ponieważ w ciągu ostatniego roku i jeszcze poprzedniego większość rozstrzygnięć merytorycznych Trybunału była pozytywna dla prawodawcy, a zwłaszcza dla ustawodawcy, czyli dla Sejmu Rzeczypospolitej. Większość, to znaczy około 55% rozpatrywanych merytorycznie spraw kończy się rozstrzygnięciem, iż kontrolowany przepis czy przepisy były zgodne z ustawą zasadniczą, a około 45% było niezgodne.

W zeszłym roku merytorycznie Trybunał rozpoznał 487 spraw, przy czym znakomitą większość, około 90%, stanowiły skargi konstytucyjne podmiotów prywatnych oraz pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy. Szczególnie aktywnymi inicjatorami postępowania w trybie abstrakcyjnej kontroli jak zwykle był Rzecznik Praw Obywatelskich – 10 nowych wniosków, Prokurator Generalny – 7 nowych spraw. Przy czym obserwujemy w ostatnim czasie, także w tym roku, czego oczywiście ta informacja nie obejmuje, można powiedzieć wspólne czy równoległe postępowanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, jeżeli chodzi o kontrolę konstytucyjności prawa policyjnego, bardzo bogatego już u nas, w kontekście praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności.

W zeszłym roku Trybunał wydał 114 orzeczeń, w tym 59 wyroków i 55 postanowień o umorzeniu postępowania. Ze względu na znaczne obciążenie Trybunału, ale również ze względu na to, że w zeszłym roku zachęcałem moich kolegów sędziów do tego, abyśmy przede wszystkim rozstrzygnęli wszystkie sprawy, które miały najstarsze sygnatury, to się udało, ale automatycznie wydłużyło przeciętny okres załatwiania jednej sprawy do około 24 miesięcy. Aby uniknąć zjawiska wydłużania się czasu rozpoznania spraw przez Trybunał, zdecydowałem się na podjęcie pewnych zmian organizacyjnych. Wydałem w tym celu zarządzenie w sprawie trybu pracy we wstępnej fazie rozpoznawania spraw w Trybunale, zwłaszcza jeżeli chodzi o skargi, najliczniejszą grupę spraw rozstrzyganą przez Trybunał, i rzeczywiście, w ostatnim kwartale zeszłego roku i w pierwszym półroczu tego roku widać wyraźne przyspieszenie. Nie chodzi tak bardzo o statystykę, ale o poczucie skarżących, z reguły osób fizycznych, że ich sprawy załatwiane są relatywnie tak szybko, jak to jest możliwe, niezależnie od tego czy ostateczne rozstrzygnięcie jest satysfakcjonujące, czy nie. Ten mechanizm, który wprowadziliśmy, ma przyspieszyć o około sześć miesięcy rozpoznanie spraw podlegających wstępnemu rozpoznaniu.

Proszę państwa, zeszły rok był bogaty w rozstrzygnięcia, zresztą jak każdy rok, ale chcę skupić się na tych, które w naszej ocenie, sędziów Trybunału, były istotne i rozbudowały polską doktrynę konstytucyjną, polski acquis constitutionnel. Z uwagi na liczbę spraw zakończonych rozstrzygnięciem, z natury rzeczy skupię się na kilku, które – naszym zdaniem – są najistotniejsze. Jedno z orzeczeń odbiło się szerokim echem w naszym kraju, ale również w Europie, myśmy przełożyli je nie tylko na język angielski, jak kilkanaście innych najważniejszych orzeczeń, które są przekładane w całości in extenso na język angielski, zawieszane na stronie. To akurat nie tylko zostało przełożone na język angielski, ale także niemiecki i francuski. Mamy szereg informacji na temat oddźwięku tego orzeczenia. Chodzi oczywiście o możliwość kontrolowania zgodności z konstytucją wtórnego prawa europejskiego i rozporządzeń przede wszystkim w samej kwestii dopuszczalności zgodnie z ustawą zasadniczą. Trybunał przyjął, jak państwo wiedzą, w wyroku z 16 listopada, że ustawa zasadnicza daje Trybunałowi możliwość objęcia konstytucyjnych praw i wolności jednostek ochroną także w stosunku do aktów normatywnych wydawanych przez organy organizacji międzynarodowej, na rzecz której Rzeczpospolita scedowała część swojej suwerenności, swojego władztwa państwowego. To oczywiście było bardzo trudne i precedensowe rozstrzygnięcie, także w skali europejskiej, do pewnego stopnia podobne do dwóch rozstrzygnięć niemieckich, znanych w literaturze przedmiotu jako Solange, czyli „a jeżeli". Jeżeli coś tam, to niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny zarezerwował sobie prawo jeszcze w latach 70., potem w 80. do tego, że jakkolwiek prawo unijne przeważa nad prawem państwowym niemieckim, to jeżeli, czy to w samym akcie prawa europejskiego, czy w rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, doszłoby do naruszenia prawa traktatowego, wyjścia poza

przyznane wyraźnie kompetencje, także niemiecki sąd konstytucyjny rezerwuje sobie możliwość kontroli. Tutaj chodziło o nieco inna kwestię, kwestię bezpośredniej kontroli prawa wtórnego. Jak wiadomo, Trybunał uznał, że kwestionowany przepis rozporządzenia o wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych jest zgodny z polskim standardem konstytucyjnym prawa do sądu.

Ważny dla codziennego życia naszych obywateli był również wyrok w sprawie zawisłej z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej wniesionego w trybie tak zwanej kontroli prewencyjnej, w którym prezydent kwestionował nowelizację ustawy (to była szeroka nowelizacja) Prawo budowlane. Najważniejsza nowość, o której także media szeroko pisały, polegała na zniesieniu trybu uzyskiwania pozwolenia na budowę oraz przewidywała wprowadzenie w to miejsce procedury uproszczonej, polegającej na zgłoszeniu zamierzonej budowy. Tak skonstruowane prawo, zdaniem Trybunału, prowadziłoby do pozbawienia właścicieli sąsiednich nieruchomości publicznoprawnej ochrony. Trybunał Konstytucyjny przyznał też rację wnioskowi prezydenta w kilku innych punktach w odniesieniu właśnie do tej nowelizowanej ustawy – Prawo budowlane. Jak wiadomo, prawo to obecnie jest przedmiotem intensywnej pracy legislacyjnej w naszym parlamencie.

Nie sposób też, jeżeli chodzi o zeszłoroczne orzecznictwo, nie zauważyć orzeczenia, w którym Trybunał przypominał standardy dotyczące organizacji struktur administracji państwowej w ramach tego, co jest istotną wartością każdego państwa prawnego, w tym oczywiście naszego państwa, czyli państwa z administracją, do której jakości możemy mieć zaufanie, zarówno merytorycznej jakości, niezależności, jak i moralnej integralności urzędników państwowych skupionych w ramach korpusu służby cywilnej. Wiadomo, że chodzi o orzeczenie dotyczące kwestii możliwości redukcji zatrudnienia w administracji publicznej o 10%, w tym również w odniesieniu do urzędników korpusu służby cywilnej. Trybunał w tym orzeczeniu, jakkolwiek uznał zasadnicze zrębowe przepisy ustawy za niezgodne z konstytucją, stwierdził, że zasadniczo potwierdza szeroki margines swobody decyzyjnej ustawodawcy, jeżeli chodzi o przeprowadzenie reform administracji publicznej. Każda administracja, także państwowa, także w odniesieniu do służby cywilnej musi być stale monitorowana i tam gdzie jest to niezbędne, zmiany powinny być wprowadzane, w tym również takie zmiany, które dynamizują prace tego sektora państwa, zapobiegają jego ustawicznemu rozszerzaniu się, ale jednocześnie gwarantują możliwie najwyższą jakość pracy urzędników służby publicznej. W tym kontekście należy pamiętać, że do tej grupy zawodowej także odnoszą się gwarancje dotyczące ochrony statusu pracowniczego. Wygaszanie tego stosunku lub zmiana jego warunków nie mogą pozbawiać tych urzędników nawet minimalnego bezpieczeństwa prawnego. Ustawodawca musi dać urzędnikom objętym ochroną szansę na przeorganizowanie ich osobistej sytuacji, sytuacji zawodowej.

Ważnym wątkiem problemowym w orzecznictwie Trybunału pozostaje w dalszym ciągu ten dotyczący rozliczenia się z okresem historii PRL. Chcę podkreślić, że zasadniczy ciężar odpowiedzialności za naprawę strat majątkowych i szkód niemajątkowych doznanych w okresie Polski Ludowej przez naszych obywateli nie ciąży ani na Trybunale, nie ciąży również na sądach, odpowiedzialność ta ciąży na ustawodawcy. Nierzadko nie sposób odwrócić jest skutki zrodzone przez regulacje normatywne lub indywidualne akty bezprawia z tamtego okresu. Obecnie większy nacisk powinien być kładziony na uchwalanie regulacji unieważniających tamte akty prawne, nie tyle na uchwalanie takich regulacji, ile na ustawodawstwo kompensujące oraz rehabilitujące represjonowanych. W tym zakresie nadal pojawiają się problemy. W 2011 roku za niekonstytucyjne rozwiązanie legislacyjne Trybunał uznał kwotowe ograniczenie wysokości odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Dotyczyło ono zmiany do ustawy lutowej z 1991 r. wprowadzonej tuż przed wyborami, która jednak ze względu na informacje płynące od Ministra Sprawiedliwości wprowadziła ograniczenia, które Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją. Ograniczenie to, zwłaszcza to do 25 tys. zł, dotyczące jedynie osób represjonowanych po 1956 roku, a niemające tego ograniczenia dla osób represjonowanych w okresie stalinizmu, było przykładem tego rozstrzygnięcia, które Trybunał uznał za niekonstytucyjne. W ocenie Trybunału, te ograniczenia miały charakter arbitralny, ignorujący szczególna potrzebę ochrony godności i bezpie-

czeństwa osobistego obywatela, gwarantującego mu wolność od strachu przed własnym państwem. Z tego względu nigdy dość, można powiedzieć, penicyliny w systemie prawnym immunizującej nasze prawo, ale również jego stosowanie, przed takimi działaniami, które mogą rodzić u ludzi poczucie strachu przed własnym państwem. Koszty tego są ogromne i ponosimy je z racji naszych niedobrych doświadczeń do 1989 roku, obecnie i jeszcze w przyszłości.

Nierozwiązane przez ustawodawcę pozostają również problemy dotyczące wywłaszczeń z okresu PRL. Przykładem, oczywiście można powiedzieć dyżurnym, jest tak zwany dekret bierutowski. W efekcie w dwóch wyrokach z zeszłego roku Trybunał dostrzegł, że pewne kategorie nieruchomości nie zostały przez ustawodawcę objęte mechanizmami sanacyjnymi z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, co prowadzi do stwierdzenia niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego w tej ustawie, które znowu wymaga interwencji prawodawczej parlamentu. Oczywiście, Trybunał doskonale zdaje sobie sprawę z kosztów, zwłaszcza gospodarczych, budżetowych tych ustaw, kosztów, które ponosimy chociażby przez to, że w dalszym ciągu duże obszary, zwłaszcza w Warszawie, to są miejsca, w których nie jest jasny status prawny gruntów, przez to miasto nie może się rozwijać w sposób odpowiadający jego stołecznemu charakterowi. W tym zakresie przynależna parlamentowi ostrożność w tworzeniu prawa, które by generowało wydatki publiczne, musi brać pod uwagę ten fakt, że brak stosownych regulacji ustawowych też generuje poważne koszty dla rozwoju miasta stołecznego.

Gdy jesteśmy przy sprawach dotyczących nieruchomości, to na marginesie trzeba by było przypomnieć, że wyprzedzająca decyzja ustawodawcy z grudnia 2010 r. o likwidacji Komisji Majątkowej i uchyleniu postępowania regulacyjnego doprowadziła do niedopuszczalności wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia oraz spowodowała częściowe umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej kontrolowanych w tej sprawie przepisów ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. W Trybunale zawisła, jest debatowana inna ustawa dotycząca stosunku państwa do związku wyznaniowego żydowskiego. W związku z tym tutaj można powiedzieć, że kontrola konstytucyjności przepisów innych niż te w tym zakresie, które zostały uchylone w stosunku państwa do Kościoła rzymskokatolickiego jest przed Trybunałem. Te kwestie są również następstwem tragicznych losów obywateli polskich przed 1989 rokiem.

Najistotniejszym wyrokiem z 2011 roku dotyczącym rozliczeń z epoką Polski Ludowej był orzeczenie wydane w pełnym składzie, w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność dwóch dekretów stanu wojennego, zwłaszcza dekretu o stanie wojenny, choć były one już formalnie uchylone. Trybunał dokonał jednak ich kontroli ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek, dążąc do tego, aby stały się one nieważne od samego początku, a więc były wyłącznie faktami historycznymi. Dekret o stanie wojennym został uchylony dopiero 2002 roku, kiedy parlament przyjął nową ustawę o stanie wojennym, co nawet niektórzy z nas w Trybunale ze zdziwieniem konstatowali, że tak właśnie jest, że tak późno, że to dopiero w 2002 roku. Za taką koniecznością konstytucyjnych praw i wolności przemawiało to, że w orzecznictwie rehabilitacyjnym, w tym Sądu Najwyższego zostało stwierdzone w czasie rozprawy, że przepisy dekretów stanowią w dalszym ciągu podstawę oceny, czy dane czyny spełniały znamiona przestępstwa.

Kilka uwag, co naturalne, chciałbym w tym miejscu poświęcić procesowi legislacyjnemu i jakości naszej legislacji. Jak już powiedziałem na początku, przynajmniej z perspektywy Trybunału wygląda to lepiej. Znamy również przedsięwzięcia organizacyjne, jakie zostały podjęte i w Sejmie, i w Senacie, które w naszej ocenie dobrze będą służyły podniesieniu jakości stanowionego w Polsce prawa. Nie można jednak zapomnieć, że tam gdzie stwierdzamy marną jakość legislacji, stanowi to przede wszystkim naruszenie zasady legalizmu. Tworzy się sytuację niejasną, czasami swoistej anomii, kiedy adresaci norm, ale również ci funkcjonariusze państwa polskiego, którzy stosują prawo, nie mają poczucia pewności, jaka jest jego treść. To jest stan wtedy bardzo niebezpieczny zarówno dla praw podstawowych, ale również dla życia gospodarczego, bo się może przekładać choćby na to, że poważni inwestorzy będą omijali Polskę jako kraj, gdzie prawo jest niepewne, co naturalnie jest wymierną stratą dla naszej gospodarki. Obowiązek prze-

strzegania konstytucyjnych wymogów dotyczących stanowienia prawa należy traktować jako jedną z formalnych gwarancji statusu jednostki w państwie prawa, w państwie demokratycznym. Największym problemem pozostaje nadal nadmierna niedookreśloność przepisów, rodząca to właśnie poczucie niepewności, a czasami stanu anomii. To zjawisko jest niebezpieczne.

Jeżeli chodzi o prawo karne, to generalnie można powiedzieć, że jakość tego prawa odpowiada jego znaczeniu, natomiast szereg problemów było i jest stwierdzanych jeżeli chodzi o jakość prawa daninowego, zwłaszcza podatków, prawa podatkowego. Problem określoności przepisów daninowych powstał na przykład na gruncie ustawy o podatkach lokalnych. Wydawałby się, że to jest drobna rzecz, ale to jest bardzo poważna sprawa, na wielu obszarach naszego kraju, a jeżeli ruszy na skalę przemysłową wydobywanie gazu z łupków, to tym bardziej dla sporej części naszego kraju będzie to niezwykle istotny problem. Ustawodawca, regulując zasady ponoszenia podatków lokalnych, odesłał do ustawy – Prawo budowlane. Powodowało to niejasność czy jako budowlę należy traktować samo wyrobisko górnicze, bo dotyczyło to kwestii górnictwa, i czy w związku z tym powstaje obowiązek uiszczenia podatku lokalnego. Ustawodawca nie uwzględnił faktu (to była sprawa P33/08 – wyrok z 11 września zeszłego roku), że konstytucja formułuje wyższy standard precyzji pod kątem prawa daninowego niż pod kątem innych rodzajów regulacji. Praktycznie ten standard, jeżeli chodzi o pewność, precyzję, jasność powinien dorównywać precyzji stanowienia prawa karnego, bo nieprecyzyjne prawo również zachęca niechętnych, przynajmniej niektóre osoby bądź podmioty gospodarcze, do uchylenia się od płacenia podatków, co wywiera wieloraki, negatywny skutek na życie publiczne. Trybunał uznał ostatecznie konstytucyjność ustawy o podatkach lokalnych, ale posłużył się w tym przypadku formułą wyroku interpretacyjnego, a więc do pewnego stopnia Trybunał zachował się w tej sprawie jako swoisty pozytywny ustawodawca, przyjmując, że nie jest konieczna interwencja ustawodawcy – Sejmu i wystarczy interpretacja, stwierdzająca konstytucyjność tylko pod warunkiem, że badane przepisy będą rozumiane w taki sposób, że nie odnoszą się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz mogą odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach. Wykluczył tym samym inne możliwości interpretacyjne, co zapewniło, przynajmniej w tym obszarze, pewność prawa. Jednocześnie Trybunał przypomniał o konstytucyjnej zasadzie wykładni niejasnej przepisów podatkowych na rzecz obciążonego daniną.

Pewne problemy sprawia również ustawodawcy określenie terminu wejścia w życie nowych regulacji oraz ustalenie im vacatio legis. To z kolei jest przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego . Przepisy intertemporalne, albo w ogóle ich nie ma, albo są niejasne. Gdy chodzi o pierwsze określenie terminu wejścia w życie nowych regulacji, przykładem może być ustalenie daty dziennej wejścia w życie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w administracji powszechnej. Generalnie już się rzadko to zdarza, aby ustawodawca w ten sposób określał datę wejścia w życie jako datę dzienną, czyli konkretny dzień, miesiąc i rok. Ustawodawca, działając w tym przypadku w pośpiechu, ustalił datę wejścia w życie ustawy w taki sposób, że nie uwzględnił kompetencji prezydenta do tego, że może skierować do Trybunału wniosek o prewencyjną kontrolę ustawy. Ani nie uwzględnił czasu na załatwienie tej sprawy, rozstrzygnięcie jej przez Trybunał. Choć Trybunał, można powiedzieć, że w sposób czy w terminie ekspresowym rozstrzygnął te sprawę, to jednak jego wyrok wydany został po terminie, w którym ustawa miała wejść w życie i w którym miały być zrealizowane pierwsze obowiązki adresatów wynikających z niej nakazów. Podobnie było w innej ustawie, we wniosku Prezydenta dotyczącego spółdzielczych kas, gdzie wejście w życie jednego z przepisów zostało określone właśnie datą dzienną i w związku z tym w momencie orzeczenia Trybunału rzeczywiście ten przepis był bezprzedmiotowy, co wymagało interwencji ustawodawcy. Okoliczność w tej pierwszej sprawie miała wpływ na konieczność stwierdzenia niedopuszczalności wejścia w życie ustanowionego w tej ustawie mechanizmu redukcji zatrudnienia. Naruszenie reguł vacatio legis Trybunał stwierdził z kolei przy okazji wprowadzenia w zeszłym roku nowego prawa wyborczego. Można powiedzieć, że tu od wielu lat, od wielu kadencji odbywa się swoisty mecz ping-ponga między parlamentem a Trybunałem, który stara się zaszczepić w naszym prawie wyborczym zasadę, że ani

jedna zmiana zasadnicza w prawie wyborczym, jakkolwiek byśmy rozumieli tę zmianę zasadniczą (Trybunał raczej zawężająco to interpretuje) nie będzie przyjęta w ciągu 6 miesięcy przed wyborami, tak żeby wszyscy główni aktorzy, ale przede wszystkim obywatele, których jest prawem brać udział w wyborach, a pewne i dobre prawo zachęca ich do tego, wiedzieli, jakie reguły w najbliższych wyborach będą obowiązywały. Pewnie państwu znane jest też zalecenie Komisji Weneckiej Rady Europy, która zachęca państwa, aby zmiany były przyjmowane co najmniej na rok przed wyborami, żeby tę pewność prawa wyborczego, najważniejszego prawa politycznego w każdym wolnym demokratycznym państwie, zwiększyć.

Szanowni państwo, w ostatnich latach powtarzają się sprawy dotyczące kwestii waloryzacji emerytur i rent, emerytur pomostowych, emerytur branżowych, w szczególności tak zwanych emerytur wojskowych i mundurowych, czy finansowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników. W 2011 roku ta problematyka stanowiła przedmiot szeregu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, a w tym roku już dodatkowo wpłynęło kilka wniosków o fundamentalnym znaczeniu dla prawa zabezpieczenia społecznego. Orzeczenia w tych sprawach będą wydawane na przełomie września i października tego roku. Trybunał wielokrotnie zwracał szczególną uwagę na odpowiedzialność ustawodawcy za realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Należy podkreślić, że w zakresie kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego ustawodawca korzysta ze znacznej swobody decyzyjnej. To jest rozstrzygnięcie utrwalone w doktrynie orzeczniczej Trybunału, ale oczywiście ustawodawca wiele może w tym obszarze, ale nie może wszystkiego. Do jego kompetencji należy określenie form wsparcia oraz treści poszczególnych świadczeń w różnych obszarach rent. Jak wiemy, to nie tylko są oczywiście renty, ale również emerytury, bo musimy pamiętać, że początkowo w prawie polskim, w okresie międzywojennym, ale i po wojnie, emerytura była nazywana w prawie rentą starczą. W szczególności w okresie recesji gospodarczej lub w związku z niekorzystnymi trendami demograficznymi jednostka naturalnie musi się liczyć z potencjalną zmianą zasad udzielania wsparcia społecznego, także ze względu na solidarność międzypokoleniową. Tym się kierował Trybunał uznając konstytucyjność ustaw regulujących emerytury pomostowe, jakkolwiek to były 3 wyroki, sam w jednym z nich byłem sprawozdawcą i naprawdę czułem się najmniej w mojej karierze sędziowskiej komfortowo, kiedy naprzeciw mnie siedzieli związkowcy, tacy prawdziwi związkowcy, znający warunki pracy w swoich branżach i musiałem im tłumaczyć, dlaczego reforma tych ustaw była zgodna z konstytucją. Swobodę ustawodawcy limituje konstytucja. Ustawodawca musi pamiętać o bezwzględnym nakazie gwarancji istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, co oznacza, że zmiany koszyka świadczeń zwłaszcza dotykają osób najbiedniejszych. Wiemy z obiektywnych obliczeń, nie tylko Głównego Urzędu Statystycznego, że ci najsłabsi emeryci i renciści wydają 87% otrzymywanych świadczeń na żywność. Z natury rzeczy nie starcza im na nic, żyją na skraju ubóstwa, często ci najsłabsi, jak pokazują badania prowadzone przez nas przy okazji spraw, które poddane zostały Trybunałowi do kontroli konstytucyjności, są to osoby samotne, z reguły stare kobiety, bo ci lepiej uposażeni emeryci z reguły żyją dłużej, mają też poza samą emeryturą inne formy zabezpieczenia się na starość, które były możliwe do realizacji z racji wyższych dochodów przez cały okres zatrudnienia. Gdyby na to spojrzeć z tej strony, musimy pamiętać o tym, że ustawodawca ma jednak bezwzględny obowiązek zapewnić, tak jak w przypadku wolności osobistej, nietykalności osobistej, wolność każdemu od strachu przed własnym państwem, tak w tym obszarze musimy zapewnić każdemu wolność od strachu przed dojmującą potrzebą wówczas, kiedy nie jest w stanie sam zapewnić sobie zabezpieczenia swoich najbardziej podstawowych potrzeb życiowych. Tego wymaga od nas cywilizacja i tego wymaga od nas to, że jesteśmy państwem europejskim i unijnym.

W kontekście ujednolicania systemu przyznawania świadczeń emerytalnych, częściowo to w ciągu ostatnich lat jest przedmiotem prac legislacyjnych i jest przedmiotem prac legislacyjnych obecnego parlamentu, są trudne sprawy, także konstytucyjne, tak zwanych emerytur mundurowych, czy szerzej, mundurowych policyjnych i wojskowych. Ani konstytucja, ani orzecznictwo Trybunału nie formułują generalnego zakazu kształtowania systemów odrębnych wobec powszechnego systemu emerytalnego, choć tak-

że w naszym obszarze geograficznym znane są systemy zabezpieczenia emerytalnego jednolite zupełnie. Tak jest w Republice Czeskiej od bodajże 1992 roku. Oni tę trudną operację, bardzo trudną, dolegliwą, przeszli. Przyznanie danej grupie zawodowej korzystniejszych warunków nabywania prawa do świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego nie jest jednak automatycznie niekonstytucyjne i tu chciałem to wyraźnie powiedzieć, o ile znajduje rzeczywiste uzasadnienie w szczególnych warunkach pracy lub służby. Należy jednak przypomnieć, że jest to decyzja polityczna ustawodawcy. Trybunał nie przypisuje sobie jakiegokolwiek prawa czy kompetencji do wchodzenia w tę polityczną kompetencję, ale i odpowiedzialność ustawodawcy, bo co 4 lata państwo są rozliczani przez Polaków. Ustawodawca nie ma obowiązku gwarantować objęcia takim uprzywilejowaniem ani całych branż, ani poszczególnych jednostek należących do grupy zawodowej, i to wynika wprost z naszego orzecznictwa. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 7 kwietnia 2011 r. w sprawie K 4/09, dopuszczalne jest cofnięcie prawa do emerytury mundurowej w stosunku do funkcjonariusza z uwagi na popełnienie przestępstwa niedającego się pogodzić z istotą pełnionej służby, a taka sprawa została Trybunałowi przedłożona. Nowelizacja z 2007 r., która wprowadziła taki mechanizm do ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, nie doprowadziła do naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, gdyż w związku z rażąco nierzetelnym pełnieniem służby w ogóle nie można było mówić o prawach nabytych słusznie. Ponadto odebranie prawa do emerytury uprzywilejowanej nie pozbawiło funkcjonariusza prawa do emerytury z powszechnego systemu emerytalnego.

Na zakończenie kilka słów o pozaorzeczniczym aspekcie działalności Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie chciałem szczególną uwagę zwrócić na naszą działalność edukacyjną w obszarze konstytucji i konstytucyjności naszego porządku prawnego i państwowego. Trybunał organizuje cykliczne wykłady, dyskusje naukowe, a także konferencje tematyczne dla mediów z udziałem prezesa, wiceprezesa i sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Regularnie odbywają się spotkania naukowe z grupami studentów z całej Polski. Regularnie przyjeżdżają również do nas i spotykają się z naszymi prawnikami maturzyści z liceów, z reguły oczywiście najlepszych, ale od nich właśnie oczekujemy, że Trybunał będzie miejscem, w którym również zobaczą, jak funkcjonuje nasze państwo. W ramach działalności edukacyjnej, naukowej wydajemy zeszyty naukowe z serii „Studia i Materiały", a także począwszy od zeszłego roku nowe czasopismo naukowe „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego". Istotnemu, można powiedzieć radykalnemu, poszerzeniu uległ zakres informacji udostępnianych każdemu na stronie internetowej Trybunału. Poza regularnym publikowaniem komunikatów, każdy od początku zgłoszenia sprawy do Trybunału może zapoznać się z treścią wniosku, pytania prawnego i skargi, skargi oczywiście są anonimizowane, ale również stanowiska parlamentu, stanowiska Prokuratora Generalnego, stanowiska innych organów publicznych, o które przedstawienie Trybunał poprosił w sprawie, ewentualnie innych grup, na przykład organizacji pozarządowych, które zostały poproszone o przedłożenie takiego stanowiska, co dodatkowo ułatwia każdemu kogo może dotyczyć nasze rozstrzygnięcie przedstawienia Trybunałowi swojego stanowiska, swojej opinii czy wyrażenia choćby swoich emocji, co też ma olbrzymie znaczenie w tworzeniu państwa przyjaznego obywatelom, a nie odległego od obywateli. Od września zeszłego roku każda nasza rozprawa jest transmitowana w Internecie. Czasami transmisje te ogląda kilka tysięcy osób. Trybunał też regularnie publikuje na stronie internetowej wszystkie orzeczenia, w tym również, o czym już mówiłem, w języku angielskim.

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy są jakieś pytania, jakieś uwagi?

Może zacznę, panie prezesie. Prosiłbym o kilka słów związanych z wczorajszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Jest sporo posłów na Sali. Szczególnie jest to ważne w kontekście tego, co pan mówił, że obywatel powinien odbierać to prawo, które jest stanowione, wyroki sądów jako przyjazne dla siebie, a nie niebezpieczne. W części takich informacji odnoszę wrażenie, że pod wpływem jakiegoś może niedoinformowania

przedstawia się zagrożenia, jakie mogą płynąć dla działkowców z tytułu pewnej niepewności, jeśli chodzi o stan prawny. Jakby w sprawie tego wyroku można było podać tutaj taką informację dla posłów, to byłbym wdzięczny.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Wyrok Trybunału był w sprawie przedłożonej przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, a więc na podstawie bardzo szerokich, można powiedzieć, głębokich problemów, które stają przed sądami powszechnymi, przed Sądem Najwyższym. Decyzja pierwszego prezesa nie była przecież motywowana politycznie. Kiedy pierwszy prezes Sądu Najwyższego przedstawiał czy przedstawia nam sprawy do rozstrzygnięcia, a dzieje się to rzadko, to oczekujemy, że będą one raczej dotyczyły kwestii ustroju sądów, więc jeżeli przedłożył sprawę co do tej ustawy, to dostrzegł istotny problem konstytucyjny. Ten problem oczywiście był.

Czy to w jakikolwiek sposób dotknie interesów i praw działkowców? W najgłębszym przekonaniu Trybunału żadnemu z 14 sędziów, bo jeden wyłączył się z rozstrzygnięcia tej sprawy jako że był ekspertem sejmowym w 2005 r., był to pan sędzia prof. Granat, nawet przez myśl nie przeszło, że nasze orzeczenie w jakikolwiek sposób będzie ograniczało interesy i prawa działkowców. Mówienie o tym jest wyrazem traktowania działkowców jako, nie chcę użyć brzydkiego słowa, ludzi niedojrzałych, wręcz dzieci, które muszą mieć organizacyjną czapkę, najlepiej zorganizowaną w jakimś biurowcu w Warszawie, skąd się będzie zarządzało interesami, losem, życiem, prywatnością tych osób i decydowało za każdego, co jest dla niego dobre. Polacy nie są baranami, dadzą sobie świetnie radę bez obowiązkowej czapki. Naturalnie Trybunał jest jak najbardziej przyjazny tworzeniu różnego typu towarzystw i stowarzyszeń działkowców, to jest naturalne. Tej wolności nikt Polakom nie może odebrać, ale nie może ta wolność polegać na tym, że kto chce mieć działkę, musi być członkiem organizacji powołanej przez ustawodawcę, jakby ona była najlepsza i najmądrzejsza. Tego nie zna porządek państwa demokratycznego.

Nie jest też prawdą sugerowanie opinii publicznej, że teraz gminy wyprzedadzą ten majątek i podreperują swoje budżety. To jest znowu podejście niezwykle dziwaczne i abuzywne wobec gmin. W samej Konstytucji, w art. 16, czytamy, że gmina to jest wspólnota mieszkańców, wspólnota gdzie ludzie wybierają swoje władze, swoich rajców co cztery lata. Ci radni przecież z reguły, jeżeli nie sami to ich najbliżsi, znajomi, przyjaciele posiadają działki, które są naturalną częścią krajobrazu. Ponadto jakiekolwiek ruchy w tym zakresie, zresztą będą możliwe dopiero gdyby Sejm nie przyjął ustawy w ciągu 18 miesięcy od publikacji wyroku Trybunału, co nastąpi może jutro, może pojutrze. Co prawda, cała ustawa będzie dotknięta domniemaniem niekonstytucyjności, ale będzie dalej obowiązywała w kształcie dotychczasowym, z wyjątkiem art. 10, bowiem od tego dnia żaden nowy grunt, w tym przypadku Skarbu Państwa, bo jeżeli chodzi o gminy, to orzekliśmy tak już w 2008 r., nie będzie mógł być nieodpłatnie przekazany Polskiemu Związkowi Działkowców z mocy prawa. Może być przekazany, w tym również związkowi działkowców, ale na mocy specjalnej uchwały rady danej gminy, która zwolni czy to Polski Związek Działkowców, czy inne stowarzyszenie, bo tutaj już będzie pełna równość stowarzyszeń działkowców, od jakiejkolwiek opłaty. Jeżeli to będzie wola gminy, to oczywiście będzie to możliwe. Gminy są przede wszystkim limitowane własnym prawem miejscowym, także planami zagospodarowania przestrzennego i z tej racji również trudno się spodziewać jakichkolwiek nieprzyjaznych wobec poszczególnych działkowców działań.

W tym kontekście jeszcze chciałbym zwrócić państwu uwagę na jedną rzecz. Do protestów organizowanych przez Polski Związek Działkowców jako prezes Trybunału Konstytucyjnego i jako sędzia nie mam żadnych pretensji. To było ich naturalne prawo, korzystali z niego, moim zdaniem, w sposób charakterystyczny dla społeczeństwa demokratycznego, ale nie jest tak, że ta ustawa, że delegacja przepisów z tej ustawy, tych podstawowych, zrębowych przepisów była wymierzona w Polski Związek Działkowców, bo kształt tej ustawy był wymierzony w pryncypia polskiej demokracji . To nie mogło być tolerowane konstytucyjnie i w związku z tym stan, który by zaistniał po 18 miesiącach, gdyby Sejm nie uchwalił, oby tak się nie stało, ustawy, bo wtedy ziściłaby się obawa dwóch sędziów, którzy napisali zdanie odrębne. Jeden sędzia akurat do całości, ale nie dlatego, że jemu akurat się podoba ta ustawa,

tylko w swoim zdaniu odrębnym powiedział, że nie wierzy, iż Sejm da radę w ciągu 18 miesięcy przygotować nową ustawę. Gdyby nawet tak się stało, oby tak się nie stało, to paradoksalnie sytuacja prawna działkowców 18 miesięcy po publikacji naszego orzeczenia ulegnie wzmocnieniu, bo wtedy automatycznie Polski Związek Działkowców utraci władztwo nad tymi gruntami jako użytkownik wieczysty albo użytkownik. Użytkownikami staną się bezpośrednio sami działkowcy i ich relacja czy to wobec gminy, czy to wobec starostwa będzie bezpośrednia. Nie będzie zakorzenionego w ustawie organu, formalnie stowarzyszenia, ale raczej organu, który nie podlega żadnej kontroli, żadnemu nadzorowi, więc ich pozycja wobec właścicieli gruntów, gmin i Skarbu Państwa, będzie silniejsza, tym bardziej że będą reprezentowani w walnej mierze już wówczas przez silne, bliskie ludziom różne stowarzyszenia. Jeszcze słowo na koniec w tej mierze. Przewiduję, że siłą pewnych faktów Polski Związek Działkowców jeżeli będzie chciał istnieć i zarejestruje się na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, dalej będzie najsilniejszym stowarzyszeniem na tym rynku usług działkowych, bo po prostu ludzie są w pewnej mierze przyzwyczajeni do tego. Natomiast to, co dla Trybunału Konstytucyjnego było najwyższej rangi ważne konstytucyjnie, to to, aby w tym zakresie była wolność, która wynika i z art. 2, czyli zasady państwa demokratycznego, i art. 58, czyli wolności stowarzyszania się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę, pan przewodniczący Jerzy Kozdroń.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, panie prezesie. Na wstępie taka konstatacja. Widzę, że wiara sędziów Trybunału Konstytucyjnego w wielką moc ustawodawczą tej Izby jest przeogromna, skoro zakłada, że …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie. Właśnie, że taka…

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Tak że tutaj jesteśmy zbudowani tym zdaniem odrębnym. Ja mam pytanie następujące do pana prezesa. Pan wspomniał o wyroku z listopada 2011 roku dotyczącego kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie sprawdzania zgodności z konstytucją wtórnego prawa europejskiego. Miałem przyjemność uczestniczyć w tej rozprawie. Trybunał wypowiedział się, że jest władny kontynuować, ponieważ konstytucja jest prawem najwyższym i to szczególnie w określonym zakresie, kiedy to dotyczy praw i wolności obywatelskich, że tutaj podstawowym standardem oceny jest konstytucja i prawo unijne nie może, że tak powiem, wyłączać ustawy zasadniczej. Mamy to zresztą z art. 8. Problem ten pojawił się ostatnio także w pracach naszej Komisji Ustawodawczej, ponieważ urzędnicy Kancelarii Sejmu skierowali do Komisji Ustawodawczej wnioski o zaopiniowanie projektów ustaw pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej, projektów ustaw o związkach partnerskich i o in vitro, pomijając zupełnie milczeniem badanie pod kątem zgodności z Konstytucją RP. Komisja Ustawodawcza uznała, że to jest jakieś nieporozumienie, w związku z tym sami, na własną rękę, zwróciliśmy się o zbadanie tych projektów pod kątem zgodności z konstytucją, a nie z prawem Unii Europejskiej. Bo może być sytuacja, zresztą w tym przypadku była dosyć specyficzna sytuacja, ponieważ usiłowano nam wmówić, że mamy to porównywać z dyrektywami unijnymi, które jeszcze nie zostały implementowane do prawa krajowego. Ale nawet gdyby to dotyczyło rozporządzeń, to w pierwszym rzędzie – w naszej ocenie – badany powinien być wzorzec wynikający z konstytucji. Chciałbym, żeby pan prezes potwierdził słuszność naszych poglądów w tym zakresie jako Komisji Ustawodawczej bądź tez błędne myślenie, że powinniśmy również badać takie sprawy, szczególnie związane z wolnościami obywatelskimi, bo prawo do związku partnerskiego czy do zapłodnienia in vitro wiąże się z art. 30, przecież z przyrodzoną godnością człowieka, z prawem do życia i tutaj w tym zakresie chyba to nasza konstytucja powinna te sprawy regulować. I to jest nasze pierwsze i najwyższe prawo.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Panie przewodniczący, panie i panowie, to nie jest kwestia opinii czy poglądu, to jest przepis konstytucji, który mówi, że najwyższym prawem Rzeczpospolitej jest konstytucja.

Jeżeli chodzi o początek pytania pana posła, to punktem wyjścia Trybunału kiedy rozważał dopuszczalność kontroli prawa wtórnego Unii Europejskiej było to, że doszliśmy do wniosku i to jednomyślnie, że art. 79 Konstytucji, który mówi: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego…", kluczowe znaczenie ma tu ten termin „innego aktu normatywnego". Aktem normatywnym bez wątpienia, który w Polsce obowiązuje na równi z prawem stanowionym w Polsce, są rozporządzenia unijne. Skoro skarżący kwestionował konstytucyjność prawa do sądu w tym rozporządzeniu, był to akt obowiązujący na terenie Rzeczypospolitej, wobec tego Trybunał uznał, że ma prawo kontroli zgodności tego aktu w tym zakresie z konstytucją, z art. 45 Konstytucji. Powstało pytanie i to pytanie było później zadawane sędziom trybunału luksemburskiego, z którymi rozmawiałem: a dlaczego nie zwróciliście się do nas z pytaniem prawnym? Myśmy uznali, że takiej potrzeby w tej sprawie, w tym stadium absolutnie nie ma, dlatego że to tylko my możemy stwierdzić. Kiedy badamy zgodność z konstytucją tego aktu normatywnego, jeżeli dochodzimy do wniosku, że jest zgodny, to nie ma żadnej potrzeby pytania do trybunału w Luksemburgu, dlatego że Trybunał Konstytucyjny może pytać wyłącznie trybunał w Luksemburgu, gdy ma wątpliwość co do znaczenia, kiedy ma wątpliwość przy dekodowaniu normy prawnej z przepisu unijnego. Wówczas jedynie trybunał w Luksemburgu jest władny dokonać takiej interpretacji. Myśmy nie mieli wątpliwości co do treści przepisu unijnego. Gdyby taka wątpliwość była, byłoby pytanie skierowane, potem oczywiście byłyby kolejne stadia doprowadzenia do tego stanu, w którym określono by, jakie warunki akt normatywny musi spełniać, w tym przypadku unijny, jeżeli miałby obowiązywać na terytorium Polski. Uzasadnienie nie pozostawia tutaj wątpliwości. Wyłącznie w trybie skargi konstytucyjnej możliwe jest kwestionowanie konstytucyjności wtórnego prawa unijnego ze względu na treść konstytucji. Tylko w przypadku skargi art. 79 Konstytucji dopuszcza taką możliwość. W każdym innym przypadku organ konstytucyjny ma obowiązek inicjować kontrolę prawa unijnego na podstawie przepisów prawa traktatowego, prawa unijnego.

Jeżeli chodzi o tę końcową część pańskiej wypowiedzi, to trudno mi się odnieść do tego w tym momencie, bo w zależności od tego jaką decyzję podejmie parlament, być może ta decyzja w postaci ustawy trafi do Trybunału Konstytucyjnego, więc byłbym pierwszym kandydatem do wyłączenia się, a ponieważ nie chcę sobie odmówić przyjemności orzekania i obowiązku orzekania w każdej sprawie, więc nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Najpierw pan poseł Kropiwnicki, potem pan przewodniczący Pahl. Pan poseł Kropiwnicki, bardzo proszę.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Panie prezesie, szanowni państwo, chciałem pogratulować tego sprawozdania. Uważam, że ono jest bardzo przejrzyste, a szczególnie te załączniki, które są tabelaryczne, wszystko jest pokazane graficznie i to naprawdę czyta się z dużą przyjemnością, łącznie z tym, które wyroki wymagają jakiegoś odniesienia się legislatywy do tego i myślę, że to jest bardzo dobra praktyka, która uczytelnia postępowanie sprawozdawcze czy informacyjne Trybunału w Sejmie. Za to bardzo dziękuję.

Chciałbym odnieść się do dwóch rzeczy. Pan profesor wspomniał o wydłużającym się czasie oczekiwania na wyrok Trybunału, ale też zauważalny jest spadek liczby wyroków w poszczególnych latach. W roku 2011 było to 59, wcześniej 68, a w 2009 – 78. Z czym to jest związane, panie profesorze, bo to na pewno też wpływa w jakiś sposób na opóźnienia i wydłużanie się oczekiwania? Jaki pan profesor ma pogląd na to, dlaczego spada liczba wyroków w momencie, kiedy liczba spraw jest bardzo porównywalna.

I druga sprawa, o którą chciałem zapytać. Pan profesor rozpoczął prace nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Gdyby pan profesor mógł na ten temat coś więcej powiedzieć. Kiedy się można spodziewać jakiegoś projektu czy pomysłu takiego, który będzie przedstawiany przez Trybunał i przez pana profesora? Dziękuję bardzo.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może chwileczkę, jeśli twoje pytanie wiąże się z tym poprzednim…

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak, tak, wiąże się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wiąże się. To bardzo proszę, jeszcze pan przewodniczący Pahl.

Poseł Witold Pahl (PO):

Dziękuję. To są dwa zagadnienia. Rzeczywiście widać istotny wzrost liczby spraw, które trafiają do Trybunału. Dosyć duża liczba to są pytania prawne sądów. Po raz kolejny będąc w Trybunale stwierdziłem, że ta zasada kontradyktoryjności, która tutaj powinna obowiązywać, trochę została uszczuplona poprzez niestawiennictwo przedstawiciela sądu pytającego. To trochę utrudnia, wydaje mi się, prowadzenie takiej swobodnej wymiany argumentów. Oczywiście, Trybunał przedstawia tezy wskazane w pytaniu prawnym sądu i ta debata nad tym problemem się toczy, ale czy państwo rozważaliście w tym zakresie jakieś propozycje, jakieś tezy do ewentualnej zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, po to, aby właśnie to postępowanie z zachowaniem elementarnych zasad kontradyktoryjności mogło być w pełni przeprowadzone.

Przeglądałem statystyki sporządzone przez Biuro Analiz Sejmowych jeszcze trochę wcześniej i rzeczywiście niemal trzykrotny wzrost spraw w stosunku do poprzedniej kadencji w różnych przedziałach, jeśli chodzi o charakter tych spraw, które są rozpoznawane przez Trybunał po spełnieniu przesłanek funkcjonalnych, powoduje kolejne pytanie, już ostatnie. Czy w związku z tym nie byłoby zasadne, to nie jest teza, rozważenie zwiększenia liczby składów orzekających. Ja wiem, że państwo orzekacie również w piątki, mam przed sobą zaproszenie na taką rozprawę w piątek, czy ten skład pięcioosobowy jest tym składem koniecznym, czy rozważaliście państwo również możliwość rozpoznawania tych spraw w składzie trzyosobowym. To pytanie wynika z zasady współdziałania organów, a wiem, że zespół został powołany w Trybunale Konstytucyjnym do opracowania nowego projektu czy propozycji projektu ustawy, to chętnie byśmy usłyszeli jakieś zapowiedzi, jakieś informacje, które pozwoliłyby nam też odpowiednio przygotować prace Biura Analiz Sejmowych i Komisji Ustawodawczej, która jest naturalnym partnerem Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo dziękuję.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie prezesie, nawiązując do tego pytania. Dowiedzieliśmy się tak poniekąd przez trzy osoby trzecie, że prowadzone są jakieś prace przygotowawcze nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie dość tego, mamy swoje jakieś przemyślenia w tej sprawie. My jako posłowie uczestniczący w rozprawach (chociażby pierwsza sprawa) nie mamy dostępu do akt sprawy. Ani nasi eksperci, ani posłowie nie mają dostępu do akt sprawy, nie możemy czytać akt. W każdym procesie sądowym naturalną rzeczą jest, że przedstawiciel czy pełnomocnik strony ma dostęp do akt sprawy. To jest jedna kwestia.

Druga sprawa to, tak jak prezes zauważył, na przykład uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z reguły występują parami, chociażby nawet dzisiaj, Prokuratura Generalna przed Komisją Sprawiedliwości zawsze jest dwuosobowo reprezentowana, już nie mówię, że przedstawiciele prezydenta też są dwuosobowo zazwyczaj reprezentowani. Natomiast przedstawiciel Sejmu siedzi samotny i nawet eksperta nie może mieć i potem w tych krzyżowych pytaniach jakie są, a najczęściej pytania i wątpliwości Trybunału kierowe są pod adresem Sejmu, co parlament miał na myśli precyzując to w ten sposób, czyli inaczej tę ustawę, i w istocie rzeczy ten poseł jest w tych krzyżowych pytaniach zagubiony. Gdyby miał do pomocy…

Poseł Andrzej Dera (SP):

Nie wszyscy.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Nie wiem, czy wszyscy.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Bo mówi pan tak jakby wszyscy.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Nie wszyscy. Ja rozumiem, że poseł Dera to jest taki pewny, że on nie potrzebuje pomocy. W każdym razie chodzi o to, że mielibyśmy taką supozycję, żeby obok mógł siedzieć ekspert, który w istocie rzeczy pracuje nad stanowiskiem Sejmu i który by wspierał posła w niektórych odpowiedziach. Czy taka możliwość byłaby przy tej nowelizacji?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę, panie prezesie, chociaż z naszego doświadczenia wiemy, że jeśli chodzi o tę część, kiedy trzeba wytłumaczyć co ustawodawca miał na myśli, może się tak zdarzyć, że żaden ekspert nie pomoże. Proszę, panie prezesie.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. Jeżeli chodzi o pytanie pana posła Kropiwnickiego i liczbę spraw, to na to mają wpływ różne czynniki. Największą liczbę spraw jaką w ostatnich latach miał Trybunał, nie w ogóle w swojej historii, to był 2006 rok – 166 spraw, w tym 93 wyroki, ale to było związane z tym, że akurat w tym roku wpłynęło 108 pytań prawnych, z reguły jednakowo brzmiących pytań sądów dotyczących akurat kwestii interesujących sędziów, bo to był okres dość intensywnej dyskusji na temat zmian systemu wynagrodzeń sędziów. To było dla Trybunału, można powiedzieć, bardzo proste, bo według jednego schematu mogliśmy załatwić bodajże 70 spraw błyskawicznie. Wystarczyło jedną taką sprawę wiodącą rozstrzygnąć, ponieważ pozostałe były pisane według schematu, który jedna z organizacji sędziowskich przedstawiła sędziom jako wzorzec, z którego mogą korzystać. Musimy pamiętać, że w grudniu 2010 roku i styczniu 2011 roku trafiło do Trybunału pięciu nowych sędziów i pierwsze rozstrzygnięcia zapadły można powiedzieć wcześniej niż poprzednio się zdarzało, bo jeden z sędziów pierwszy własny wyrok wydał już po czterech miesiącach. Ale generalnie rzecz biorąc zanim sędzia wejdzie w taki zwykły tryb pracy, to zajmuje co najmniej rok. I druga rzecz to taka, że w zeszłym roku wydaliśmy kilka wyroków w sprawach, które autentycznie zajęły w jednym przypadku dziewięć narad, zanim zapadł wyrok i dopracowaliśmy orzeczenie, które skład satysfakcjonowało. W lipcu zeszłego roku, zresztą podobnie jak w tym roku, odbywało się o wiele więcej narad niż poprzednio, sędziowie mają nawet poczucie, że za dużo pracują i odwołując się do propozycji, aby sędziów konstytucyjnych było więcej, mój pogląd jest taki, że jeszcze więcej sędziów stwarzałoby realne zagrożenie na rozchodzenie się orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jedną z istotnych wartości jest to, że o to dbamy. Pan dyrektor Zaradkiewicz, szef Biura Analiz Trybunału Konstytucyjnego, jest można powiedzieć naszym strażnikiem i analizuje nasze orzeczenia i wytyka nam różne momenty, w których to grozi rozchodzeniem się polityki orzeczniczej Trybunału czasami w bardzo wrażliwych punktach, jako że orzekamy właśnie w składach głównie pięcioosobowych. Osiemnastu sędziów na przykład czy siedemnastu, aby liczba była nieparzysta, to jest już jednak jakościowo inny problem. Generalnie w Europie liczba piętnastu sędziów jest najczęściej spotykana, chociaż bywają i mniejsze. Ja sądzę, że realnie dopiero w przyszłym roku będziemy mogli rzeczywiście zwiększyć liczbę wydawanych orzeczeń, bo ciągle jeszcze jesteśmy w tej fazie, kiedy zamykamy sprawy, które wpłynęły do nas, do Trybunału, czasami w 2005 roku, kiedy proces załatwiania sprawy we wstępnej fazie kontroli był bardzo długi. Czasami to zależy od Sądu Najwyższego, bo sprawa zawisła w Sądzie Najwyższym, wobec tego w Trybunale jest zawieszona, czasami są to skomplikowane sprawy, które trzeba rozstrzygnąć, ale z reguły bywało tak, że przez rok Trybunał w trybie wstępnej kontroli wydawał około 400 orzeczeń, a w tym półroczu, które minęło, w tym roku, wydał 425 orzeczeń, to rodzi również nadzieję, o czym mówiłem, że ten termin ulegnie skróceniu około sześciu miesięcy, a zatem będzie też więcej orzeczeń wydawanych w formie wyroków.

Jeżeli chodzi o projekt ustawy, to projekt ustawy został przygotowany. Dziennikarze dobijają się o treść tego dokumentu, powołując się na prawo dostępu do informacji publicznej. Na tyle, na ile potrafię, bronię się przed tym, jako że pisanie projektów ustaw nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i to – w moim przekonaniu – jest podstawa tego, że ten projekt nie jest jeszcze upubliczniony. Mogę powiedzieć państwu, że został on miesiąc temu przedstawiony prawnikom pana prezydenta, którzy wstępnie

go ocenią, dopiero po ich wstępnej ocenie, o ile się orientuję, ona będzie pozytywna, ja oficjalnie przedstawię to panu prezydentowi, z prośbą o to, żeby on zechciał przedstawić to z kolei Marszałkowi Sejmu jako projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Być może to się stanie jeszcze w lipcu, być może stanie się we wrześniu, ale być może się nie stanie w ogóle, bo to ostatecznie prezydent decyduje. Nie mogę powiedzieć na pewno, że prezydent przedstawi, ale wszystkie znaki na niebie i ziemi wskazują, że to będzie projekt przedstawiony przez prezydenta. Jak doskonale wiemy, to prezydent według polskiej tradycji procesu legislacyjnego przedstawia projekty ustaw ustrojowych organów wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i Trybunału Konstytucyjnego. Tak było w przypadku ustawy z 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym.

Nowy projekt kompleksowo reguluje kwestie, o które pytał pan poseł Pahl, z próbą nowego podejścia, które by pozwalało usprawnić procedurę trybunalską. Znacznie więcej jest przepisów, które mają charakter procesowy, tak abyśmy nie musieli posługiwać się, jak dotychczas, procedurą cywilną, która jest dla naszych potrzeb czasami bardzo trudna do zaadaptowania.

Jeżeli chodzi o pytanie pana posła Kozdronia, to akta są dostępne dla uczestników postępowania, wszystkie dokumenty, które mają jakiekolwiek znaczenie. Oczywiście, ktoś może zechcieć zajrzeć do obiegu dokumentów, do zarządzeń prezesa. Na dostęp do każdego dokumentu, który znajduje się w aktach sprawy, podstawę ustawową znajdujemy w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, w art. 34. Jeżeli są jakieś kłopoty z tym związane, to ja to jutro sprawdzę, bo nie tylko poseł, ale również wskazana przez niego osoba może przyjść i czytać akta in extenso, pomijając to, że może to czynić na własnym komputerze, bo wszystko jest zawieszone na stronie Trybunału. Jeżeli chodzi o korzystanie przez posłów z pomocy prawnej ekspertów, prawników sejmowych, to ja muszę powiedzieć, że zazdroszczę państwu jakości prawników sejmowych, widać jak dobra to jest grupa i jesteśmy bardzo często pod wrażeniem stanowisk prawnych przedstawionych przez Sejm. Jest to istotna pomoc dla Trybunału w badaniu konstytucyjności. Bardzo często jako sędziowie widzimy na sali prawnika sejmowego, z którego pomocy poseł nie korzysta. To nas dziwi. Siedzi gdzieś tam w końcu sali rozpraw prawnik sejmowy. Raz się zastanawiałem, czy telepatycznie poseł nie porozumiewa się z tym prawnikiem, ale nie ma żadnej przeszkody procesowej, powtarzam żadnej przeszkody, żeby ów prawnik siedział koło posła i mógł mu dostarczyć odpowiedniej pomocy i informacji. Poseł nie musi mieć ze sobą, nie wiem iPada nawet, jak nim się znakomicie posługuje, bo jest z natury rzeczy skupiony na tym, co się dzieje w sali rozpraw i od tego jest specjalista, często prawnik, który walnie przyczynił się do przygotowania stanowiska Sejmu w rozpatrywanej sprawie. Jak najbardziej, to przecież tylko podniosłoby jakość naszej rozprawy, gdyby poseł mógł zapytać o dostarczenie jakiejś informacji, która akurat jest mu potrzebna z materiałów sejmowych chociażby i tak dalej. Tak że bardzo państwa zachęcam, ponieważ większość posłów z tutaj obecnych bierze udział w rozprawach Trybunału, reprezentując Marszałka Sejmu, żebyście państwo korzystali z tych, którzy tutaj przecież pracują jako ci, którzy przygotowują projekty rozstrzygnięć i biorą udział w procesie legislacyjnym.

Teraz jeśli chodzi o pytanie pana posła Pahla. Myśmy się do tego przymierzali w projekcie ustawy. Ostatecznie zdecydowaliśmy, że orzecznictwo będzie przede wszystkim domeną pięcioosobowych składów. Proponujemy też, aby w sytuacji, w której, załóżmy, było pytanie prawne sądu i Prokurator Generalny, i Marszałek Sejmu wyrażają stanowisko zbliżone do stanowiska pytającego sądu i Trybunał przychyla się do wątpliwości sądu co do konstytucyjności, nie organizować rozprawy, zwłaszcza przy naszych doświadczeniach, kiedy wówczas niemal nigdy nie przyjdzie sędzia i Trybunał musi zadawać pytania swoiście w sposób dyżurny prokuratorowi, a nuż prokurator jako sądownik odpowie na pytanie, które nurtuje Trybunał w trakcie rozprawy, bo to jest oczywiście zbędne poświęcanie czasu. Natomiast naturalnie każde orzeczenie Trybunału będzie publicznie ogłoszone, ale już bez przeprowadzenia rozprawy, oczywiście w przypadkach kiedy jest pełna zgodność wszystkich aktorów sprawy co do niekonstytucyjności kontrolowanych przepisów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Taki mocny akcent na zakończenie odpowiedzi na to pytanie. Szanowni państwo chciałem serdecznie przywitać…

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Jeszcze panie przewodniczący, jeżeli można. Rozdamy państwu, jak co roku, to się nazywa „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego". To jest opracowanie Zespołu Analiz dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym. To opracowanie, które państwo otrzymają, jest wzbogacone o nasze orzeczenia z 2011 roku. Naprawdę bardzo serdecznie zachęcam także posłów do korzystania z tego, bo o tym, że prawnicy sejmowi z tego korzystają, to nie tylko jestem przekonany, ale i wiem, ale poseł, który sam wie to, co my wiemy na temat procesu legislacyjnego, jest posłem, który się znacznie lepiej czuje, pewniej czuje, w stanowieniu prawa. Bardzo serdecznie zachęcam, tu koledzy rozdadzą płytki z …

Głos z sali:

iPadów.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Nie, iPadów nie przekazujemy jeszcze. Może na przyszły rok, jak oszczędności zrobimy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Nim udzielę głosu pani poseł, witam pierwszego prezesa Sądu Najwyższego pana Stanisława Dąbrowskiego. Jest razem z nami pan Andrzej Stankowski, który reprezentuje bardzo często Prokuratora Generalnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pytanie zada pani poseł Renata Butryn. Bardzo proszę.

Poseł Renata Butryn (PO):

Właściwie nie pytanie, chciałam tylko podkreślić jedną rzecz, która jest bardzo ważna. Może w kontekście tego, co ostatnio było, czyli tych naszych ogródków działkowych. Jest to bardzo ważne, mianowicie, pan prezes zwrócił uwagę na tak zwany proces dydaktyczny, czyli publikowanie, pokazywanie w Internecie rozpraw, komentowanie i wydawanie broszur, spotkania z uczniami i studentami prawa. Jest to bardzo ważne, ale trochę za mało, bo ja obserwowałam programy telewizyjne, gdzie prawnicy tłumaczyli wyrok Trybunału Konstytucyjnego, gdzie rozmawiali z ludźmi w bardzo przyjazny sposób i do ludzi docierało, że Trybunał jest po ich stronie. I to jest bardzo ważne, bo świadomość prawna obywatelska jest bardzo niska, i to stwierdzam po interwencjach również w moim biurze poselskim, jak ludzie są czasem bezradni z powodu swojej niewiedzy, na przykład takich podstawowych rzeczy, że jest termin, w którym się składa zażalenie na decyzję prokuratury na przykład i tak dalej. Tutaj kieruję tę prośbę oczywiście do wszystkich przedstawicieli organów ostatecznie bardzo ważnej władzy, żeby pogłębiać proces właśnie takiej edukacji prawnej obywatelskiej. I warto by było też, żeby rzecznik prasowy Trybunału występował w telewizji i ważne dla społeczeństwa naszego, jeśli nie ma, to ustanowić takiego rzecznika, który by szerzej informował o wyrokach. To jest jedna rzecz.

Chciałabym poprosić również, ponieważ mówił pan prezes o publikacjach, o czasopismach, które są wydawane, żebyśmy mieli do nich dostęp – my jako członkowie. To jest adresowane do pana przewodniczącego, żebyśmy dostawali po prostu te publikacje w ramach własnej, nas posłów, edukacji. Pani marszałek może się postarać, żebyśmy byli jeszcze lepszą Komisją.

Głos z sali:

Trybunał Konstytucyjny musi mieć dochody.

Poseł Renata Butryn (PO):

Tylko to chciałam podkreślić. Proszę sobie wyobrazić, że wielu moich rozmówców, nawet telefonicznie, po raz pierwszy się dowiedziało, że Trybunał Konstytucyjny nie podlega Sejmowi, że Sejm nie rządzi Trybunałem, tylko jest to instytucja niezależna, która może coś nakazać Sejmowi. Tu jakieś takie rozjaśnienie umysłów nagle nastąpiło, że mamy taką instytucję, co wydawało się oczywiste, ale tylko się wydawało. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli możemy się spodziewać z okręgu pani poseł napływu nowych skarg konstytucyjnych, czy tak?

Poseł Renata Butryn (PO):

Właśnie to chciałam powiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

No właśnie. Na działalność Sejmu. Panie prezesie, czy chciałby pan coś jeszcze dodać? Nie. Wobec tego dziękuję bardzo panu prezesowi, dziękuję wszystkim zaproszonym gościom za przybycie, dziękuję państwu posłom. Informuję państwa, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisja Ustawodawcza zapoznały się z informacją o istotnych problemach. Jest jeszcze wyznaczenie posła sprawozdawcy. Pan poseł Pahl, proszę.

Poseł Witold Pahl (PO):

Chciałem zgłosić kandydaturę pana posła Jerzego Kozdronia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł się zgadza?

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Oczywiście.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie ma. W imieniu komisji sprawozdanie na posiedzeniu Sejmu złoży pan poseł Jerzy Kozdroń. Dziękuję państwu bardzo. Zamykam wspólne posiedzenie komisji.